

Marta Kolendowska-Matejczuk

PÓŁWIECZE DZIAŁALNOŚCI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Wprowadzenie

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu¹ jest międzynarodowym sądem, który stoi na straży praw ukonstytuowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności². Z uwagi na fakt, że w 2008 r. obchodzono 10. rocznicę wejścia w życie Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji, w 2009 r. 50. rocznicę działalności Trybunału w Strasburgu, a w 2010 r. społeczność międzynarodowa świętować będzie 60. rocznicę uchwalenia Europejskiej Konwencji, istnieje okazja, by pokusić się o podsumowanie działalności Trybunału w Strasburgu.

Charakterystyka Rady Europy i Trybunału w Strasburgu

Trybunał w Strasburgu jest organem sądowym Rady Europy³ – organizacji, która została powołana 5 maja 1949 r. w Londynie, niewątpliwie w reakcji na bezmiar zła, jaki wydarzył się podczas II wojny światowej. Założycielami Rady Europy byli przedstawiciele 10 państw: Belgii, Danii, Francji, Irlandii, Holandii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Obecnie Rada Europy liczy 47 państw i swą właściwością obejmuje 800 milionów Europejczyków.

¹ Dalej: Trybunał w Strasburgu.

² Dalej: Europejska Konwencja, Konwencja.

³ Co warte podkreślenia – nieformalnym organem Rady Europy.

Cele Rady Europy ujęte zostały w jej Statucie – artykuł 1 pkt a Statutu stanowi, że „Celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”. Cel powyższy ma być zaś urzeczywistniany, jak traktuje o tym pkt b artykułu 1 Statutu RE, „za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”. Jak wynika zaś z artykułu 3 Statutu: „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistniania celu Rady określonego w rozdziale 1”.

Rada Europy w ramach swej działalności uchwaliła wiele dokumentów o randze międzynarodowej, które traktowały o poszanowaniu praw człowieka i wolności obywatelskich⁴, jednakże podkreślić wypada, że największym osiągnięciem legislacyjnym Rady Europy jest uchwalona 4 listopada 1950 r. w Rzymie Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uzupełniana z biegiem lat o Protokoły dodatkowe⁵.

Zdaniem Władysława Bartoszewskiego

Rada Europy jest wspólnotą państw świadomych więzów, wspólnej historii i pokładających nadzieję w jedności i solidarności godnej tego kontynentu, kontynentu europejskiego. Państwa, które przystąpiły do Rady Europy, mają zobowiązania wobec siebie nawzajem, ale także wobec reszty świata. Są to zobowiązania do szukania porozumienia, do poszanowania kulturowej i duchowej odrębności każdego z narodów, do głoszenia praw człowieka, wypływających z uznania przyrodzonej godności osoby ludzkiej. [...] Nie ma przesady w twierdzeniu, iż dzięki Konwencji istnieje obecnie europejski porządek publiczny w sferze ochrony praw jednostki, obejmujący nie tylko katalog praw chronionych, rozwijany przez dodatkowe protokoły, przez interpretacje Trybunału Praw Człowieka, ale również unikalny w skali globalnej mechanizm ich wprowadzania w życie. Konwencja jest od tej strony oryginalnym przedsięwzięciem w stosunku do klasycznych koncepcji prawa międzynarodowego przede wszystkim właśnie z powodu ponadnarodowej kontroli aktów i działań organów państw, możliwej do podjęcia również z inicjatywy samych pokrzywdzonych⁶.

Na straży praw i wolności zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji stoi Trybunał w Strasburgu, który jest sądem właściwym w sprawach dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji wniesionych na podstawie skarg indywidualnych lub międzypaństwowych przeciwko państwom – stronom Konwencji.

⁴ Wśród powyższych dokumentów należy wymienić chociażby Europejską Kartę Społeczną uchwaloną 26 listopada 1991 r., Europejską konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych uchwaloną 9 maja 1994 r., czy Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu traktowaniu albo karaniu z 11 lipca 1994 r.

⁵ Konwencja weszła w życie 8 września 1953 r.

⁶ W. Bartoszewski, Wykład wygłoszony podczas posiedzenia senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej 5 maja 1999 r., s. 1, www.senat.gov.pl.

Założenia Europejskiej Konwencji

Europejska Konwencja jest umową międzynarodową, która składa się z Preambuly, III rozdziałów i 59 artykułów. traktuje o celu, dla którego Konwencja została uchwalona, to znaczy przede wszystkim „ochrona i rozwój praw człowieka i ich zbiorowe zagwarantowanie”. Artykuł I Konwencji nakłada obowiązek przestrzegania praw człowieka przez strony Konwencji, które winny zapewnić „każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej Konwencji”.

Rozdział I Konwencji składa się natomiast z 17 artykułów, które zawierają katalog praw i wolności, w tym: prawo do życia (art. 2), wolność od tortur i innego niehumanitarnego traktowania lub karania (art. 3), wolność od niewolnictwa i poddaństwa oraz pracy przymusowej lub obowiązkowej (art. 4), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5), prawo do rzetelnego, publicznego procesu sądowego w rozsądnym terminie w sprawach karnych i cywilnych (art. 6), wolność od karania bez podstawy prawnej (art. 7), prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, mieszkania i korespondencji (art. 8), wolność myśli, sumienia, wyznania (art. 9), swobodę wyrażania opinii (art. 10), swobodę spokojnego zgromadzania się i stowarzyszania się, prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych (art. 11), prawo do małżeństwa i zakładania rodziny (art. 12), prawo do skutecznych środków odwoławczych (art. 13) oraz wolności od dyskryminacji (art. 14).

Rozdział II Konwencji odnosi się bezpośrednio do Trybunału w Strasburgu, traktując w poszczególnych artykułach o jego właściwości, kompetencji i regułach postępowania przed Trybunałem.

Rozdział III Konwencji, zatytułowany „Postanowienia różne”, odnosi się do takich zagadnień, jak zakres terytorialny Konwencji, zasięgania przez Sekretarza Generalnego Rady Europy informacji od państw – stron Konwencji na temat sposobu, w jaki ich prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie postanowień Konwencji czy kompetencji Komitetu Ministrów oraz sposobów ratyfikacji Konwencji.

Konwencja sukcesywnie była uzupełniana Protokołami dodatkowymi o charakterze techniczno-proceduralnym (Protokół nr 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11 oraz nieobowiązujący jeszcze 14) oraz Protokołami o charakterze materialnym (Protokół: 1, 4, 6, 7, 12, 13). Protokoły 3, 5 i 8 zostały zawarte bezpośrednio w tekście Konwencji⁷.

Wśród protokołów techniczno-proceduralnych Konwencji istotny jest przede wszystkim Protokół nr 11 i nieobowiązujący jeszcze Protokół nr 14, wprowadzające one bowiem reformy sądownictwa strasburskiego, których celem jest i było usprawnienie procedur postępowania przed Trybunałem w Strasburgu, tak by przeciwdziałać przewlekłości postępowań, która dotyka paradoksalnie również i Trybunał.

Do protokołów materialnych Konwencji zalicza się Protokół nr 1 z 1952 r., który reguluje ochronę własności prywatnej, prawo do nauki, prawo do wolnych

⁷ Podział zaproponowany przez I. Malinowską, *Prawa człowieka i ochrona międzynarodowa*, Warszawa 1996, s. 41. Podział uzupełniony przez autorkę niniejszego opracowania.

wyborów; Protokół nr 4 z 1963 r. konstytuujący zakaz pozbawienia wolności za długi, prawo swobodnego poruszania się, zakaz wydalenia własnych obywateli, zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców; Protokół nr 6 z 1983 r. zawierający zakaz kary śmierci w czasie pokoju; Protokół nr 7 z 1984 r. gwarantujący zachowanie odpowiednich procedur przy wydaleniu cudzoziemców, reguluje prawo do odwołania w sprawach karnych, odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zakaz ponownego sądzenia lub karania, równość małżonków w sferze cywilno-prawnej; Protokół nr 12 z 2000 r. zawierający ogólny zakaz dyskryminacji oraz Protokół nr 13 traktujący o całkowitym zakazie kary śmierci – również w czasie wojny.

Europejska Konwencja zawiera także tzw. klauzule limitacyjne i derogacyjne, które dopuszczają w wyjątkowych i ściśle określonych okolicznościach, możliwość pewnego ograniczenia ochrony praw gwarantowanych Konwencją⁸.

Państwo przystępując do Konwencji jako umowy międzynarodowej, zobowiązuje się przestrzegać w systemach wewnętrznych praw człowieka i wolności zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji – ze wszystkimi korzyściami i konsekwencjami dla państwa – strony Konwencji wynikającymi z faktu nałożenia na siebie tego rodzaju zobowiązań. Zobowiązania wynikające z Konwencji są natomiast dwojakie, a mianowicie natury wertykalnej, na linii państwo – jednostka, a także zobowiązania „szersze”, o charakterze horyzontalnym, tj. zobowiązania na arenie międzynarodowej.

O miejscu Konwencji w porządku krajowym państw – stron Konwencji decydują same państwa i określają je za pomocą metody monistycznej lub dualistycznej⁹.

W tym miejscu podkreślić należy, że konwencyjny system ochrony praw człowieka¹⁰ wypracowany przez Radę Europy jest systemem subsydiarnym¹¹ do

⁸ Klauzule limitacyjne zawierają ustępy 2 artykułów od 8 do 11 Konwencji i stanowią, że w pewnych okolicznościach możliwe jest ograniczenie prawa do prywatności, wolności sumienia, myśli i wyznania, wolności słowa czy prawa do zgromadzeń i stowarzyszenia się. Klauzulę derogacyjną zawiera z kolei artykuł 15 Konwencji, który przyznaje państwu – stronie Konwencji w wyjątkowych sytuacjach, tj. w stanie niebezpieczeństwa publicznego, prawo do uchylenia się od jego zobowiązań ze sfery praw człowieka, przy czym art. 15 ust. 2 Konwencji zawiera wyjątki od możliwości stosowania omawianej klauzuli.

⁹ Stosownie do założeń teorii monistycznej, prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne tworzą jeden system prawny, w którym normy pozostają względem siebie w porządku hierarchicznym. W zależności od sposobu ustalenia hierarchii między normami wyróżnia się monizm z prymatem prawa międzynarodowego oraz monizm z prymatem prawa wewnętrznego. Teoria dualistyczna mówi zaś o całkowitej odrębności międzynarodowego i wewnętrznego prawa, które są odrębnymi gałęziami prawa. Prawo międzynarodowe jest dla prawa krajowego prawem obcym, a normy prawa międzynarodowego mogą być tylko stosowane, lecz nie mogą obowiązywać w obrębie państwa (R. Bierzaniek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 20 i nast.). Stosowanie normy prawa międzynarodowego w systemach prawa krajowego; wewnętrznego może odbywać się dwojako, tj. w oparciu o metodę recepcyjną lub pozarecepcyjną. Pierwsza polega na przekształceniu normy międzynarodowej w przepisy prawa krajowego. Druga metoda takiego przekształcenia przepisów nie wymaga. Oznacza to, że według metody pozarecepcyjnej norma prawa międzynarodowego staje się częścią prawa krajowego już tylko i wyłącznie po jej ratyfikacji.

¹⁰ Jest też regionalnym systemem ochrony praw człowieka.

¹¹ Zgodnie z zasadą pomocniczości zwaną również zasadą subsydiarności, prawo krajowe; wewnętrzne ma pierwszeństwo w regulowaniu danych stosunków społeczno-prawnych na terytorium państwa, a normy prawa międzynarodowego stosowane są wówczas, gdy regulacja krajowa zawodzi, tzn. gdy jest niewystarczająca. Powyższa zasada ma przełożenie również w odniesieniu do regulacji mających na celu ochronę praw człowieka,

porządków krajowych, co oznacza, iż Trybunał w Strasburgu orzeka wówczas, gdy ochrona krajowa zawodzi, a świadczy o tym chociażby fakt, iż strona przed skierowaniem skargi do Trybunału w Strasburgu musi najpierw wykorzystać drogę krajową¹².

Jak podkreśla się w doktrynie prawa europejskiego, pierwszoplanową rolę odgrywają zobowiązania wertykalne, ponieważ to one charakteryzują założenia Konwencji, czyli ochronę praw człowieka i podstawowych wolności obywateli poszczególnych stron, przyznając im prawo do składania skarg do Trybunału w ich indywidualnych sprawach, gdzie stroną pozwaną jest ich własne państwo¹³.

Niemniej zobowiązania o charakterze horyzontalnym są równie znaczące, albowiem ich przestrzeganie przez państwo na arenie międzynarodowej prowadzi do wykształcenia jednolitego systemu ochrony praw człowieka, wspiera współpracę międzynarodową i buduje wzajemny szacunek i zaufanie państw skupionych w ramach organizacji międzynarodowej. Oczywiście przyjęcie przez państwo powyższych zobowiązań ogranicza w pewnym sensie jego suwerenność, jednakże korzyści płynące z tego faktu znacznie przewyższają ewentualne trudy i wysiłki z tym związane. Konwencja dopuszcza możliwość wnoszenia skarg indywidualnych i skarg międzypaństwowych.

Podmioty uprawnione do składania skarg indywidualnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka określa art. 34 Konwencji, zgodnie z którym „Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby¹⁴, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa że stała się ofiarą naruszenia przez jedną ze stron praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa”.

Zgodnie natomiast z art. 33 Konwencji „Każda ze stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna naruszyła postanowienia Konwencji lub jej Protokołów”. Oznacza to, iż państwo – strona Konwencji bez wykazania dodatkowej legitymacji może zaskarżyć drugie państwo na arenie międzynarodowej, a przyczyną działań jest ogólnie pojęty dobry interes całej społeczności Rady Europy. Skargi międzypaństwowe należą do rzadkości.

Skargi zarówno indywidualne, jak i międzypaństwowe mogą być kierowane jedynie przeciwko państwu, które jest państwem – stroną Konwencji, a więc które ratyfikowało Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz jej poszczególne

albowiem to zazwyczaj prawo krajowe ma pierwszeństwo ochronne przed prawem międzynarodowym, a szczególne miejsce prawa międzynarodowego w systemach krajowych wyraża się w tym, iż prawo międzynarodowe określa pewien minimalny katalog praw i wolności, który musi być zapewniony przez państwa w ich porządkach krajowych. Prawo międzynarodowe służy zatem do ograniczenia swobody państw przede wszystkim w zakresie określania stosunków między władzami publicznymi a jednostkami podległymi (C. Mik, *Wprowadzenie do prawa międzynarodowego praw człowieka*, [w:] *Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, red. E. Łętowska, Warszawa 1998, s. 7 i nast.).

¹² O czym szerzej poniżej.

¹³ Tak C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 185–193.

¹⁴ Została ona bezpośrednio lub pośrednio pokrzywdzona przez naruszenie Europejskiej Konwencji lub jej Protokołów dodatkowych.

Protokoły dodatkowe. Skargi kierowane do Trybunału w Strasburgu muszą spełniać wymogi formalne¹⁵. Strona wnosząc sprawę do Trybunału w Strasburgu musi zastosować się do zasad, które regulują postępowanie przed Trybunałem, a także dopełnić warunków formalnych skargi, a jeśli tego nie czyni, musi liczyć się z negatywnymi konsekwencjami, w tym z odrzuceniem skargi.

Do najważniejszych zasad systemu strasburskiego należą takie zasady, jak zasada wyczerpania środków krajowych, zgodnie z którą Trybunał może rozpatrywać skargę dopiero po wykorzystaniu przez skarżącego wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, krajowym, zasada zachowania terminu 6 miesięcy do wniesienia skargi, zgodnie z którą Trybunał może rozpatrzyć sprawę jeśli została wniesiona nie później niż w ciągu 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej, czy wreszcie zasada należytego uzasadniania skargi, zgodnie z którą zarzuty podniesione w skardze mogą dotyczyć naruszeń tylko i wyłącznie praw ujętych w Europejskiej Konwencji.

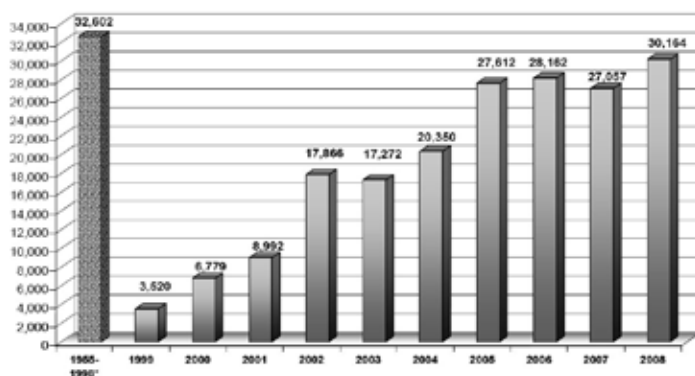
O tym, że prawo konwencyjne hołduje zasadzie pewności prawa, świadczą z kolei takie zasady postępowania przed Trybunałem, jak zasada *ratione temporis*, zgodnie z którą jurysdykcji Trybunału w Strasburgu podlegają sprawy, których stan faktyczny i prawny nastąpiły po wejściu w życie Konwencji i jej Protokołów dodatkowych w prawie wewnętrznym państwa – strony Konwencji, oraz zasada *ne bis in idem* stanowiąca, iż Trybunał nie rozpatrzy żadnej skargi, która jest co do

¹⁵ Skargę zarówno indywidualną, jak i międzypaństwową składa się bezpośrednio do Trybunału na adres jego Kancelarii w Strasburgu: The Registrar, European Court of Human Rights, Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex). Skargę indywidualną składa się na piśmie, w języku urzędowym Trybunału, którym jest język angielski i francuski, bądź też w języku urzędowym jednego z państw, które ratyfikowały Konwencję. Skargę indywidualną składa się na specjalnym formularzu. W formularzu należy podać: nazwisko, datę urodzenia, narodowość, płeć, zawód i adres skarżącego; nazwisko, zawód i adres przedstawiciela, jeśli został on ustanowiony; nazwę strony lub stron, przeciwko której skierowana jest skarga; zwięzłe przedstawienie faktów; zwięzłe przedstawienie stawianych zarzutów dotyczących naruszenia Konwencji wraz z uzasadnieniem; zwięzłe przedstawienie sposobu, w jaki skarżący wywiązał się z wymogów dotyczących dopuszczalności skargi – czyli czy wykorzystał wszystkie krajowe środki odwoławcze, a także czy wniósł skargę w przewidzianym terminie; przedmiot skargi, należy również ogólnie określić roszczenia co do zadośćuczynienia, które skarżący chciałby wnieść na podstawie art. 41 Konwencji. Do formularza należy dołączyć kopie właściwych dokumentów, w szczególności kopie orzeczeń sądowych (w tym potwierdzających, że została wyczerpana w konkretnej sprawie droga krajowa) i innych dokumentów związanych ze skargą, takich jak opinie biegłych, które były składane w sprawie czy decyzji administracyjnych. W formularzu umieścić należy ponadto informację, czy sprawa była poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, oraz wskazać, w którym z dwóch oficjalnych języków Trybunału skarżący chce otrzymać decyzję lub orzeczenie. Jeśli skarżący działa za pośrednictwem swojego pełnomocnika, to do formularza skargi należy dołączyć pełnomocnictwo. Skargę należy oczywiście podpisać. Wymogi formalne skarg międzypaństwowych są zbliżone do wymogów skarg indywidualnych z tym zastrzeżeniem, że skargę w imieniu państwa składa ustanowiony pełnomocnik, któremu mogą towarzyszyć doradcy. Skargę składa się w formie pisemnej. Zgodnie z 46 regułą Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 11 stycznia 1998 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284/1), skarga międzypaństwowa winna zawierać: nazwę układającej się strony, przeciwko której skarga jest wnoszona; przedstawienie stanu faktycznego; przedstawienie zarzucanego naruszenia (naruszeń) Konwencji oraz istotnych argumentów; oświadczenie o spełnieniu wymogów dopuszczalności (wyczerpanie krajowych środków odwoławczych oraz zachowanie sześciomiesięcznego terminu) ustanowionych w Artykule 35 ust. 1 Konwencji; przedmiot skargi i ogólne wskazanie roszczeń o słuszne zadośćuczynienie na podstawie Artykułu 41 Konwencji na rzecz strony lub stron, które uważają się za pokrzywdzone; nazwisko i adres osoby (osób) ustanowionej jako pełnomocnik oraz w załączeniu kopie wszystkich istotnych dokumentów, a zwłaszcza decyzji sądowych i innych, związanych z przedmiotem skargi.

istoty identyczna ze sprawą rozpoznaną już przez Trybunał, lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji¹⁶. Nieuwzględnianie powyższych zasad oraz niespełnienie warunków formalnych skarg jest przyczyną wysokiej liczby skarg odrzucanych przez Trybunał.

Jak wskazują statystyki, z roku na rok rośnie liczba skarg uznanych za niedopuszczalne lub skreślonych z listy. Dla przykładu w 1999 r. takich skarg było 3520, w 2004 r. liczba ta wzrosła do 20350, a w 2008 r. wyniosła już 30164 skarg, tj. niewiele mniej niż łączna liczba skarg uznanych za niedopuszczalne lub skarg skreślonych z listy przez Europejską Komisję Praw Człowieka w okresie od 1955 r. do 1998 r. Poniżej wykres prezentujący omawianą statystkę.

Wykres 1. Liczba skarg uznanych za niedopuszczalne lub skreślonych przez Europejską Komisję Praw Człowieka w latach 1955–1998



Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w Rocznym Raporcie za 2008 r. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int

Struktura Trybunału

Do 1998 r., tj. do reformy postępowania strasburskiego wprowadzonej na mocy Protokołu nr 11 do Konwencji, organami, które na mocy postanowień Europejskiej Konwencji kontrolowały przestrzeganie zobowiązań wynikających z Konwencji i jej Protokołów dodatkowych były Europejska Komisja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Ministrów Rady Europy.

¹⁶ Szerzej na temat założeń Konwencji: M. Kolendowska, „Europejski Trybunał Praw Człowieka a polski system wymiaru sprawiedliwości”, niepubl. praca doktorska, Kraków 2008.

Europejska Komisja Praw Człowieka powołana została do życia w 1954 r., a Trybunał Praw Człowieka początek swojej działalności datuje na rok 1959¹⁷. Do czasu reformy, na mocy wspomnianego Protokołu nr 11 do Konwencji, postępowanie dotyczące przestrzegania Konwencji było niejako dwuinstancyjne, albowiem skargi dotyczące naruszeń Konwencji trafiały w pierwszej kolejności do Komisji Europejskiej, gdzie skarga była referowana Komisji przez sędziego sprawozdawcę i dopiero po referacie padały propozycje dotyczące sposobu jej rozstrzygnięcia. Komisja badała, czy skarga spełnia wymogi formalne i wydawała decyzję o dopuszczalności skargi. Na tym etapie możliwe było zawarcie ugody. W razie zawarcia ugody między skarżącym i państwem członkowskim Komisja sporządzała raport dotyczący ugody. Jeżeli do ugody nie doszło, Komisja przygotowywała opinię w sprawie, którą przekazywała zaskarżonemu państwu i Komitetowi Ministrów. Następnie Komitet Ministrów w oparciu o opinię Komisji wydawał decyzję. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosowało się do opinii Komisji, a także do decyzji Komitetu Ministrów RE w ciągu 3 miesięcy sprawa mogła być dopiero przekazana do rozpoznania Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Postępowanie przed Trybunałem składało się z dwóch faz, tj. pisemnej i ustnej, a kończyło się wydaniem wyroku, nad wykonaniem którego czuwał Komitet Ministrów.

Przedstawiona wyżej procedura była niezwykle czasochłonna, a w obliczu rosnącej z roku na rok liczby skarg składanych do Komisji i Trybunału w Strasburgu – wręcz paraliżowała pracę sądów strasburskich. Istniała więc potrzeba zreformowania postępowania strasburskiego. Pojawiło się kilka koncepcji przeprowadzenia takiej reformy, w tym koncepcja tzw. scalenkowa polegająca na likwidacji omawianego wyżej niejako dwuinstancyjnego postępowania przed Komisją i Trybunałem i utworzenie w miejsce tych dwóch organów jednego, stałego Trybunału (*full-time institution*), oraz koncepcja powołania klasycznego dwuinstancyjnego sądownictwa z Komisją jako organem I instancji i Trybunałem jako organem II instancji. Prace nad reformą skończyły się ostatecznie w 1993 r. tzw. kompromisem sztokholmskim, który oznaczał zwycięstwo propozycji scalenkowej.

Owocem tych prac było wejście w życie 1 listopada 1998 r. Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁸, który w miejsce Europejskiej Komisji i Trybunału Praw Człowieka powołał nowy, stały Europejski Trybunał Praw Człowieka. Nadto na mocy tego Protokołu, do Konwencji wprowadzono prawo do skargi indywidualnej jako prawo obowiązkowe dla wszystkich państw – stron Konwencji, rola Komitetu Ministrów jako organu decyzyjnego została zniesiona na rzecz stałego Trybunału, natomiast sędziowie Trybunału od 1998 r. mają być wybierani na pełny etat na 6-letnie – a nie jak przed 1998 r. na 9-letnie kadencje.

¹⁷ Pierwsze wybory do Trybunału odbyły się w dniach 23–28 lutego 1959 r. Pierwszym Prezesem Trybunału został lord McNair wybrany podczas wyborów, które odbyły się w dniach 15–16 września 1959 r.; 18 września 1959 r. Trybunał przyjął swój regulamin, a 14 listopada 1960 r. wydał pierwszy wyrok – szerzej: *European Court of Human Rights – Some Facts and Figures: 1959–2009*, www.echr.coe.int.

¹⁸ Protokół nr 11 stanowił poprawkę do Konwencji, tj. jego tekst został bezpośrednio wcielony do tekstu Konwencji.

Obecnie w skład Trybunału wchodzi sędziowie w liczbie równej liczbie państw Konwencji, wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy większością głosów spośród trzech kandydatów przedstawionych przez poszczególne państwa. Przed objęciem stanowiska sędziowie składają uroczystą przysięgę. Sędziowie Trybunału powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą albo posiadać kwalifikacje wymagane do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji. Muszą władać w dostatecznym stopniu przynajmniej jednym z języków urzędowych Rady Europy, tj. angielskim lub francuskim. W okresie sprawowania urzędu nie wolno im prowadzić żadnej działalności, która nie daje się pogodzić z piastowanym urzędem. Sędziowie zasiadają we własnym imieniu¹⁹. Winni być osobami apolitycznymi, korzystają natomiast z przywilejów i immunitetów przewidzianych w artykule 40 Statutu Rady Europy. Wybory połowy składu sędziowskiego odbywają się co 3 lata.

Trybunał składa się z czterech Izb (Sekcji) oraz Wielkiej Izby. W pewnych sytuacjach może też obradować na posiedzeniach plenarnych. Izby rozpatrują skargi w 3-sobowych komitetach oraz 7-sobowych składach orzekających, Wielka Izba natomiast orzeka w składzie 17 sędziów.

Obecnie przygotowywana jest kolejna reforma Trybunału w Strasburgu, która ma być przeprowadzona wedle założeń Protokołu dodatkowego nr 14 do Konwencji. Protokół powyższy został ratyfikowanym przez wszystkie państwa, z wyjątkiem Rosji. W tym stanie rzeczy – do czasu ratyfikacji przez Rosję, postanowienia Protokołu nr 14 nie mogą wejść w życie. Reforma ta jest natomiast niezwykle potrzebna, gdyż z roku na rok rośnie liczba skarg przekazanych do Trybunału w Strasburgu. Jak wynika ze statystyk takich skarg, w 1999 r. było 8400, a w 2008 r. liczba wzrosła do 49900 – co ukazuje wykres 2. Wśród najważniejszych zmian Protokołu nr 14 wymienić należy możliwość odrzucania bezdyskusyjnie niedopuszczalnych skarg na mocy decyzji jednego sędziego Trybunału, a nie, jak to miało miejsce dotychczas, na mocy decyzji komitetu złożonego z 3 sędziów, czy możliwość rozpoznania powtarzających się spraw przez komitety 3 sędziów – do tej pory rozpatrywane przez izby w składzie 7 sędziów.

Dodać w tym miejscu należy, że w świetle fiaska procesu ratyfikacji Protokołu nr 14, w Trybunale podjęto działania mające na celu zreformowanie procedury strasburskiej bez konieczności zmiany Konwencji w drodze dodatkowego protokołu. Efektem tych działań było przyjęcie Raportu lorda Wolfa²⁰ oraz Raportu Grupy Mędrców²¹.

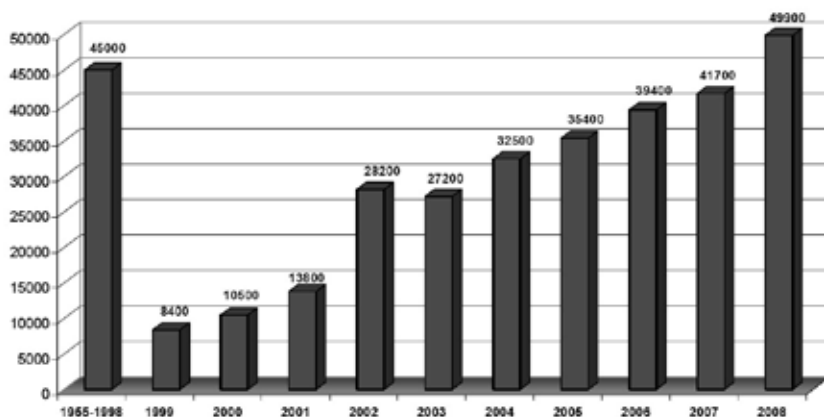
¹⁹ Sędziowie mogą być również wysuwani na kandydatów z państwa – strony Konwencji, której nie są obywatelami. Taka sytuacja wystąpiła chociażby w 1980 r., kiedy to sędzią wybrano Kanadyjczyka, kandydaturę zaś przedstawił Lichtenstein – szerzej zob.: A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 65–66.

²⁰ Raport opublikowany w 2005 r. zawierał między innymi postulaty upowszechniania procedury wyroków pilotażowych.

²¹ Raport opublikowany w 2006 r. zawierał między innymi postulat powołania 3-osobowych Komitetów, do których trafiałyby sprawy powtarzające się w zakresie przedmiotowym.

Omawiane inicjatywy miały na celu przyspieszenie procedury rozpoznawania przez Trybunał skarg indywidualnych²².

Wykres 2. Skargi przekazane do Trybunału w Strasburgu w latach 1959–2008



Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opublikowany w „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents.

Procedura postępowania przed Trybunałem w Strasburgu

Najogólniej ujmując, skargi spełniające warunki formalne są rejestrowane i podlegają badaniu pod kątem ich dopuszczalności. Po kontroli formalnej skarga indywidualna kierowana jest do jednej z Izb lub do Komitetu, natomiast sprawy międzypaństwowe wyłącznie pod obrady w Izbie. Najprostsze sprawy (indywidualne) kierowane są do 3-osobowych Komitetów, które jednomyślnie mogą odrzucić skargę, uznając ją za niedopuszczalną lub skreślić z listy skarg. Orzeczenia Komitetu są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu do Izby. Przy braku jednomyślności Komitetu sprawa trafia do Izby. Izba orzeka w składzie 7-osobowym. Co ważne, Izba może zwrócić się do rządu państwa, przeciwko któremu skarga jest złożona, o uwagi. Rząd takiego państwa musi odesłać opracowaną opinię zawierającą uwagi i zarzuty przeciwko skardze w terminie od 3 do 5 miesięcy. Rozprawy są publiczne, chyba że Izba w wyjątkowych okolicznościach zdecyduje inaczej. W stadium po dopuszczeniu skargi do merytorycznego rozpatrzenia powinny być podjęte próby doprowadzenia do ugody między stronami. Po zawarciu ugody i uznaniu przez Trybunał, że doszło do niej z poszanowaniem praw człowieka, sprawę skreśla się z listy. Jeśli natomiast okaże się, że sprawa rozpatrywana przez Izbę rodzi poważne

²² Por. szerzej: M. Wąsek-Wiaderek, *Przegląd orzecznictwa europejskiego dotyczącego spraw karnych*, „Biuletyn Biura Studiów i Analiz Dział Prawa Europejskiego” 2006, nr 2, s. 5–6.

problemy dotyczące interpretacji Konwencji i jej Protokołów dodatkowych lub jej orzeczenie byłoby niezgodne z wcześniejszym orzeczeniem Trybunału, Izba może w każdym stadium postępowania zrzec się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. Strony mogą sprzeciwić się tej decyzji Izby w terminie miesiąca. Muszą jednak swoje stanowisko w tej kwestii właściwie uzasadnić.

Po przeprowadzeniu postępowania Trybunał w Strasburgu wydaje orzeczenie²³, w którym stwierdza, czy nastąpiło naruszenie Konwencji – a jeśli do naruszenia doszło, to w jakim zakresie. W wyroku znajdują się ponadto postanowienia o ewentualnym zadośćuczynieniu dla skarżącego oraz o kosztach i wydatkach postępowania²⁴.

Orzeczenia Wielkiej Izby Trybunału są ostateczne i nie ma od nich odwołania. Natomiast wyroki Izby stają się ostateczne, gdy zostanie spełniony jeden z poniższych warunków, określonych w art. 44 ust. 2 Konwencji:

- a) strony oświadczą, że nie będą wnioskować o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby,
- b) po upływie trzech miesięcy od daty wydania wyroku nie złożono wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby,
- c) zespół Wielkiej Izby odrzuci wniosek o przekazania sprawy Wielkiej Izbie w trybie art. 43 Konwencji.

W ciągu trzech miesięcy od daty wydania orzeczenia Izby, każda ze stron może w wyjątkowych okolicznościach żądać skierowania sprawy do rozpatrzenia przez Wielką Izbę Trybunału.

Wniosek o przekazanie sprawy musi być odpowiednio uzasadniony, w tym winien wskazywać na poważną kwestię występującą w sprawie – wpływającą na interpretację i stosowanie Konwencji lub Protokołów dodatkowych lub na istnienie ważnego problemu o ogólnym znaczeniu, który nakazuje rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę.

W kwestii zasadności wniosku orzeka Wielka Izba Trybunału w składzie 5 sędziów. Należy zaznaczyć, że postanowienie o odmowie przekazania sprawy Wielkiej Izbie nie wymaga uzasadnienia. Natomiast jeśli sprawa zostanie przekazana Wielkiej Izbie, wówczas ona wydaje orzeczenie końcowe.

Jeśli pojawiają się nowe okoliczności i fakty w sprawie, które mogły zaważyć na rozstrzygnięciu sprawy przez Trybunał, a okoliczności te nie były znane Trybunałowi w momencie wyrokowania, strona postępowania może w terminie sześciu

²³ Podkreślić należy, że prócz klasycznych orzeczeń, Trybunał, na podstawie art. 47–49 Konwencji oraz postanowień Protokołu nr 2 do Konwencji z 6 maja 1963 r. – może na wniosek Komitetu Ministrów wydawać tzw. opinie doradcze. Opinie dotyczą kwestii wykładni Konwencji i Protokołów dodatkowych, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mogą dotyczyć treści i zakresu praw i wolności określonych w rozdziale 1. Konwencji i w jej Protokołach dodatkowych, które Trybunał lub Komitet Ministrów mógłby rozpatrywać w wyniku postępowania podjętego na podstawie postanowień Konwencji (ust. 2 art. 47 Konwencji).

²⁴ Wyroki Trybunału można podzielić na wyroki główne – rozstrzygają one kwestię naruszenia Konwencji; odszkodowawcze – regulujące sposób naprawienia szkody spowodowanej naruszeniem Konwencji przez konkretne państwo; oraz interpretacyjne – sprowadzają się do wykładni wyroków głównych i odszkodowawczych.

miesiący od momentu powzięcia wiadomości o nowej okoliczności w sprawie żądać rewizji wyroku.

Warto podkreślić, że w przypadku stwierdzenia naruszenia postanowień Konwencji Trybunał może zasądzić na rzecz skarżącego od państwa – strony Konwencji zadośćuczynienie²⁵. Zasądzenie takiego zadośćuczynienia jest jednak obwarowane dwoma zastrzeżeniami: po pierwsze skarżący musi w skardze zawnio-skować o przyznania takiego zadośćuczynienia, a po wtóre Trybunał może orzec zadośćuczynienie, jeżeli stwierdzi, że prawo wewnętrzne państwa – strony nie zezwala na przywrócenie stanu sprzed naruszenia lub pozwala tylko na częściowe usunięcie naruszenia.

Jeśli wyrok Trybunału nie był jednomyślny, do orzeczeń dołącza się *votum separatum*, czyli zdanie odrębne sędziego, który nie zgodził się z sentencją wyroku. Orzeczenia publikowane są w jednym z oficjalnych języków Trybunału, angielskim lub francuskim, chyba że Trybunał zarządzi publikację w obydwu z nich²⁶. Orzeczenia mają charakter deklaratoryjny; nie posiadają takiej mocy, aby mogły automatycznie uchylić sprzeczne z nimi wyroki sądów krajowych. W orzeczeniu Trybunału nie ma również ogólnych propozycji środków zaradczych dla państwa, za pomocą których doprowadziłoby ono do usunięcia stwierdzonych w wyroku naruszeń. Państwo z własnej inicjatywy musi podjąć działania, których efektem będzie dostosowanie krajowego systemu do standardów strasburskich. Mogą to być działania organów krajowych podjęte w ramach tzw. środków indywidualnych – dotyczących bezpośrednio skarżącego, a także w ramach tzw. środków ogólnych²⁷ – najdalej idących, które dotyczą działań systemowych, prawotwórczych, tj. zmiany, niezgodnych z Konwencją – przepisów prawa wewnętrznego państw – stron Konwencji lub niezgodnej z Konwencją praktyki organów krajowych.

Orzeczenia Trybunału nie mają skutku zawieszającego, tj. Trybunał nie może zakazać państwu wprowadzenia w życie orzeczenia będącego przedmiotem skargi. Trybunał może jednak w ramach tzw. środków tymczasowych zwrócić się do organów krajowych z zaleceniem wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia do czasu rozpoznania sprawy przez Trybunał.

W tym miejscu podkreślić wypada, że szczególnym rodzajem wyroku Trybunału jest „wyrok pilotażowy”, który zapada po przeprowadzeniu procedury wyroków pilotażowych. Procedura wyroków pilotażowych ma coraz większe znaczenie dla borykającego się z przewlekłością w rozpoznawaniu spraw Trybunału w Strasburgu. Procedura ta ma zastosowanie, jeśli do Trybunału w Strasburgu zostanie skierowa-

²⁵ Wysokość zadośćuczynienia zależy od uznania sędziowskiego, które nie jest oczywiście oderwane od okoliczności konkretnej sprawy i doznanych przez skarżącego krzywd – zarówno materialnych, jak i moralnych. Analizując orzecznictwo Trybunału w Strasburgu należy dojść do wniosku, że kwoty zadośćuczynień są bardzo zróżnicowane i wahają się od kilku tysięcy do nawet kilkuset tysięcy euro.

²⁶ Teksty orzeczeń Trybunału dostępne są w bazie orzeczeń HUDOC.

²⁷ Por. szerzej: J. Wołosiewicz, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przemianę narodowego poczucia sprawiedliwości*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 153 i nast.

na grupa skarg podnosząca ten sam problem o charakterze ogólnym (systemowym). Z grupy spraw zostaje wybrana jedna, a rozpoznanie pozostałych zostaje zawieszono do czasu rozpoznania sprawy pilotażowej i rozwiązania przez państwo – stronę Konwencji problemu natury systemowej, jeśli Trybunał takowy stwierdzi w wyroku pilotażowym. W przypadku, kiedy państwo wykona środki o charakterze ogólnym, Trybunał nie musi wydawać wyroków w pozostałych – podobnych sprawach.

Jak podkreśla Trybunał w orzecznictwie, procedura wyroku pilotażowego

ma na celu ułatwić możliwie szybkie i efektywne usunięcie dysfunkcji (zaburzeń) ochrony danego prawa gwarantowanego Konwencją w krajowym porządku prawnym. Decydującym czynnikiem brany pod uwagę przez Trybunał przy inicjowaniu i stosowaniu tej procedury jest rosnące zagrożenie dla systemu konwencyjnego wynikające z olbrzymiej liczby spraw powtarzających się, które mają swoje źródło, między innymi, w tym samym strukturalnym lub systemowym problemie. [...] Procedura wyroków pilotażowych ma w głównej mierze pomóc państwom-stronom Konwencji w wypełnianiu ich roli w systemie konwencyjnym, która polega na rozwiązywaniu takich problemów na poziomie krajowym i tym samym zapewnieniu osobom poszkodowanym praw i wolności określonych w Konwencji, jak stanowi art. 1 Konwencji, poprzez oferowanie szybszej rekompensaty²⁸.

Jak podkreślił natomiast Trybunał w wyroku w pierwszej polskiej sprawie pilotażowej *Broniowski v. Polska*,

celem wykonania wyroku w kraju muszą zostać podjęte środki o charakterze ogólnym, uwzględniające znaczną liczbę osób dotkniętych tą sytuacją. Przede wszystkim, podjęte środki powinny usunąć systemowy defekt leżący u podstaw ustalenia naruszenia przez Trybunał tak, aby nie przeciążyć systemu Konwencji wielką liczbą skarg mających swe źródło w tej samej przyczynie. Środki te powinny zatem obejmować mechanizm, który przyzna zadośćuczynienie pokrzywdzonym przez naruszenie Konwencji ustalone w odniesieniu do skarżącego. W tym kontekście rzeczą Trybunału jest ułatwienie jak najszybszego i najskuteczniejszego rozwiązania problemu dysfunkcji stwierdzonej w krajowym systemie ochrony praw człowieka. Po ustaleniu tego defektu, do władz krajowych będzie należało podjęcie pod nadzorem Komitetu Ministrów niezbędnych środków zaradczych, a w tym – na ile zajdzie potrzeba – środków o działaniu retroaktywnym, zgodnie z subsydiarnym charakterem Konwencji i tak, aby Trybunał nie musiał wydawać kolejnych wyroków powtarzających ustalenie naruszenia Konwencji w długiej serii podobnych spraw²⁹.

Organem odpowiedzialnym za egzekucję orzeczeń zgodnie z art. 46 ust. 2 Konwencji jest Komitet Ministrów.

W celu ułatwienia Komitetowi Ministrów prac związanych z kontrolą wykonania przez państwa – strony Konwencji wyroków Trybunału, Sekretariat Rady Europy przygotowuje Komitetowi Ministrów propozycje środków indywidualnych

²⁸ Paragraf 234 wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie *Hutten-Czapska v. Polska*, nr sprawy 35014/97, tłumaczenie i publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

²⁹ Paragraf 193 wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie *Broniowski v. Polska*, nr sprawy 31443/96, tłumaczenie i publikacja na stronie www.ms.gov.pl. Zob.: *Bottazzi przeciwko Włochom* [GC], nr 34884/97, § 22, ECHR 1999-V, *Di Mauro przeciwko Włochom* [GC], nr 34256/96, § 23, ECHR 1999-V, Wstępna Rezolucja Komitetu Ministrów DH (2000) 135 z 25 października 2000 r. (przewlekłość postępowania sądowego we Włoszech: środki ogólne); *Brusco przeciwko Włochom* (dec.) nr 69789/01, ECHR 2001-IX i *Giacometti i Inni przeciwko Włochom* (dec.), nr 34939/97, ECHR 2001-XII).

i ogólnych zawartych w konkretnych wyrokach wraz z harmonogramem ich wykonania³⁰. Jeśli państwo wykona środki indywidualne i ogólne, Komitet Ministrów wydaje tzw. rezolucję końcową (*final resolution*), w której potwierdza wykonanie wyroku przez zobowiązane do tego państwo. Natomiast jeśli państwo nie uczyniło zadość wyrokowi w całości lub w części, Komitet Ministrów wydaje tzw. rezolucję tymczasową (*interim resolution*)³¹.

W tym miejscu dodać należy, że Komitet Ministrów wydaje zalecenia stronom Konwencji, by te zapewniły istnienie właściwych i skutecznych mechanizmów systematycznej kontroli zgodności projektów aktów prawnych z Konwencją w świetle orzecznictwa Trybunału; zapewniły istnienie mechanizmów umożliwiających w razie potrzeby kontrolę zgodności z Konwencją istniejących aktów prawnych oraz praktyki administracyjnej, łącznie z przepisami zawartymi w rozporządzeniach, zarządzeniach i okólnikach; a także zapewniły przyjęcie w jak najbliższym czasie aktów prawnych oraz praktyki administracyjnej mających na celu zapobieganie naruszeniom Konwencji. Państwa winny również zapewnić w porządkach krajowych procedury umożliwiające działania następcze po dokonaniu sprawdzenia, zorganizować szkolenia osób na szczeblu decyzyjnym – dotyczące Konwencji i orzecznictwa Trybunału, stwarzać możliwości konsultacji w celu zapewnienia zgodności aktów prawnych ze standardami praw człowieka na różnych etapach procesu legislacyjnego. Kontrola prawa krajowego pod względem zgodności ze standardami strasburskimi może także nastąpić w ramach postępowania sądowego zainicjowanego przez jednostkę, która posiada *locus standi*, czy przez organy państwa i instytucje niezwiązane bezpośrednio z daną sprawą, na przykład przed Trybunałem Konstytucyjnym. Komitet Ministrów wskazał, iż istotną rolę podczas kontroli stosowania aktów prawnych oraz Konwencji, która jest częścią prawa krajowego sprawować mogą niezależne instytucje pozasądowe, a w szczególności krajowe instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka, jak również rzecznicy praw obywatelskich. Nadto każde państwo członkowskie może udzielać informacji co do jego praktyk i ich rozwoju, w szczególności poprzez informowanie Sekretariatu Generalnego Rady Europy. Sekretariat ze swej

³⁰ Dodać należy, że Protokół nr 14 do Konwencji (który jeszcze nie wszedł w życie – przyp. aut.) przewiduje w art. 16 zmianę Konwencji poprzez dodanie do art. 46 Konwencji ust. 3, 4 i 5, które zapewnią Komitetowi Ministrów skuteczniejsze środki umożliwiające egzekucję orzeczeń Trybunału. Ust. 3 ma stanowić, że „Jeśli Komitet Ministrów uważa, że czuwanie nad wykonaniem ostatecznego wyroku jest utrudnione przez problem z wykładnią wyroku, może on przekazać to zagadnienie Trybunałowi w celu rozstrzygnięcia w kwestii wykładni. Decyzja o przekazaniu podejmowana jest większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie”. Ust. 4 otrzymuje brzmienie: „Jeśli Komitet Ministrów uważa, że Wysoka Układająca się strona odmawia przestrzegania ostatecznego wyroku w sprawie, w której jest stroną może on, po doręczeniu tej stronie formalnego zawiadomienia oraz na podstawie decyzji podjętej większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie, przekazać Trybunałowi zapytanie, czy ta strona nie wykonała swojego zobowiązania na podstawie ustępu 1”. Ust. 5 z kolei ma stanowić, że „Jeśli Trybunał stwierdza, że miało miejsce naruszenie ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia środków, jakie należy podjąć. Jeśli Trybunał stwierdza brak naruszenia ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów, który kończy rozpatrywanie sprawy”.

³¹ Szerzej zob.: J. Wołosiewicz, *op. cit.*, s. 153–154.

strony będzie okresowo informował wszystkie państwa członkowskie o istniejących dobrych praktykach³².

Stronom Konwencji za działania sprzeczne z celami Rady Europy (art. 3 Statutu Rady Europy), w tym za niewykonanie wyroku Trybunału, może grozić zawieszenie w członkostwie Rady Europy lub wykluczenie z jej struktur organizacyjnych (art. 8 Statutu Rady Europy)³³.

Dorobek orzecniczy Trybunału w Strasburgu

W trakcie swej 50-letniej działalności orzeczniczej Trybunał w Strasburgu wydał wiele doniosłych i znaczących dla społeczności europejskiej wyroków. Nie unikał rozstrzygnięć w sprawach o zabarwieniu politycznym, wspomnieć tu należy chociażby o połączonych sprawach *Behrami v. Francja i Saramati v. Francja, Niemcy i Norwegia* (nr 71412/01), które dotyczyły udziału sił KFOR w Kosowie³⁴; sprawie *Powiernictwa Pruskiego v. Polska*, w której to skarżący domagał się zasądzenia rekompensat lub zwrotu mienia wysiedlonym po II wojnie światowej Niemcom, czy w końcu sprawach *Czeczenów przeciwko Rosji*. Wśród tych ostatnich wymienić należy sprawę *Chitayev v. Rosja* (nr 59334/00), w której skarżący, dwaj czeczeńscy bracia, oskarżali rosyjską armię o okrutne traktowanie w obozie Czernokozowo.

Trybunał szeroko zajmował się wszelkimi przejawami dyskryminacji, dla przykładu godna wskazania jest sprawa *D.H. i inni v. Czechy* (nr 57325/00), w której skarżący zarzucali, iż Czechy dopuściły się złamania zakazu dyskryminacji i naruszenia prawa do nauki poprzez odmienne traktowanie uczniów romskich³⁵, czy sprawa *E.B. v. Francja* (nr 43546/02), w której Trybunał orzekł, że państwo, które w swym systemie dopuszcza możliwość adopcji dzieci przez osoby samotne, nie może równocześnie dyskryminować i zabraniać takiej adopcji osobom samotnym o odmiennej orientacji seksualnej.

Trybunał rozstrzygał sprawy o wydzwisku etycznym, dotyczące niezwykle delikatnych sfer życia, traktujących o problemach związanych z zapłodnieniem *in vitro* i zamrażaniu embrionów (por. sprawa *Evans v. Wielka Brytania*, nr 6339/05), czy procedurami związanymi z zabiegiem przerywania ciąży (por. sprawa *A. Tysiąc v. Polska*, nr 5410/03).

³² Zalecenie Rec (2004) 5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz istniejącego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami wyrażonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przyjęte przez Komitet Ministrów 12 maja 2004 r., w czasie 114. sesji Komitetu.

³³ Szerzej na temat procedury postępowania przed Trybunałem w Strasburgu i zagadnień związanych z orzeczeniami Trybunału: M. Kołendowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka a polski system...*

³⁴ W pierwszej sprawie *Behrami v. Francja*, skarżący obwiniał jednego z francuskich członków KFOR o śmierć syna, w drugiej zaś w sprawie *Saramati v. Francja, Niemcy i Norwegia*, poruszane były kwestie bezprawnego aresztu.

³⁵ Uczniowie romscy byli kierowani do odbycia nauki w placówkach dla upośledzonych umysłowo zamiast do placówek dla uczniów niemających problemów natury zdrowotnej.

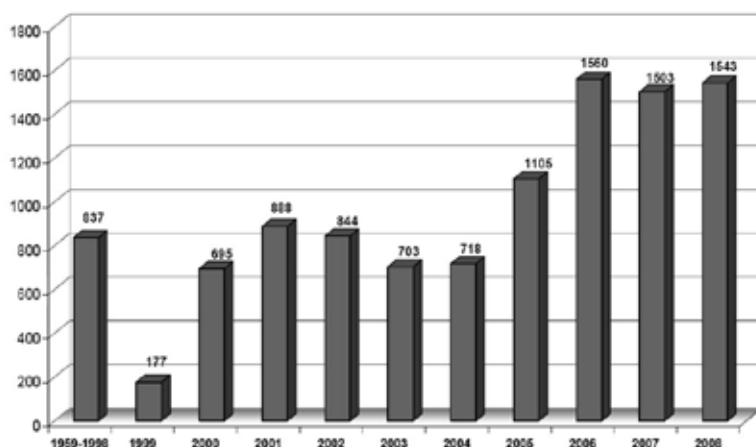
Orzeczenia Trybunału stanowiły istotny głos w sprawach, które za przedmiot miały prawa kobiet (por. sprawa *Bevacqua i S. v. Bułgaria*, nr 71127/01), czy kwestie związane z wolnością wyznania, jak w słynnych sprawach o prawo noszenia chust islamskich przez uczennice w szkołach tureckich czy francuskich (por. sprawa *Leyla Sahin v. Turcja*, nr 44774/98).

Trybunał miał na względzie prawo własności, tu za przykład można przytoczyć sprawę wyroku pilotażowego w sprawie *Broniowski v. Polska* (nr 31443/96), dotyczącą odzyskania mienia przez *Zabużan*, sprawę tzw. „czynszów regulowanych” (sprawa *Hutten-Czapska v. Polska*, nr 35014/97), czy sprawę, w której padło rekordowe zadośćuczynienie dla skarżącego z Polski, wynoszące aż 247 tys. euro, za korzystanie z dróg powstałych na gruncie prywatnym (sprawa *Bugajny i inni v. Polska*, nr 22531/05).

Trybunał wielokrotnie zajmował się przewlekłością postępowań sądowych i nakazał państwom – stronom Konwencji wprowadzić systemowe rozwiązania, które przyznawałyby obywatelom skuteczne narzędzia służące przeciwdziałaniu przewlekłości na gruncie prawa krajowego (por. pilotażowe wyroki w sprawach *Sordino v. Włochy*, nr 36813/97, czy sprawa *Kudła v. Polska*, nr 30210/96).

Jak wynika z danych statystycznych, 18 września 2008 r. Trybunał wydał swoje pięćdziesiątysięczne orzeczenie, w sumie w latach 1959–2008 Trybunał wydał 10573 orzeczeń; zdecydowana większość zapadła w okresie 1998–2008, czyli już po reformie Trybunału. Poniżej wykres obrazujący liczbę orzeczeń wydawanych przez Trybunał w poszczególnych latach jego działalności orzeczniczej.

Wykres 3. Liczba orzeczeń wydawanych przez Trybunał w latach 1959–2008

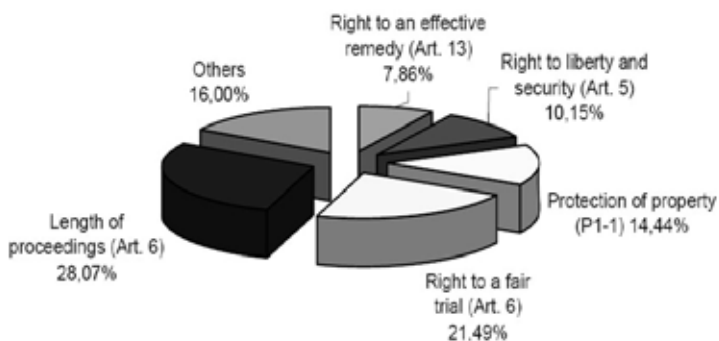


Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w dokumencie „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/.

Najczęściej w swych orzeczeniach Trybunał w Strasburgu stwierdzał naruszenie przez państwo – stronę Konwencji art. 6 Konwencji, tj. prawa do rzetelnego procesu sądowego. Sprawy mające za przedmiot omawiane naruszenie stanowiły ponad 49% ogółu, z czego aż 28,07% dotyczyło nieuzasadnionej przewlekłości postępowań sądowych.

Strony Konwencji nagminnie naruszały ponadto prawo zagwarantowane w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, traktujące o prawie do własności (ponad 14% orzeczeń Trybunału), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego zapisane w art. 5 Konwencji (ponad 10% orzeczeń) oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego – ujęte w art. 13 Konwencji (ponad 7% orzeczeń). Poniżej wykres obrazujący omawianą statystykę:

Wykres 4. Statystyka naruszeń Konwencji w latach 1959–2008

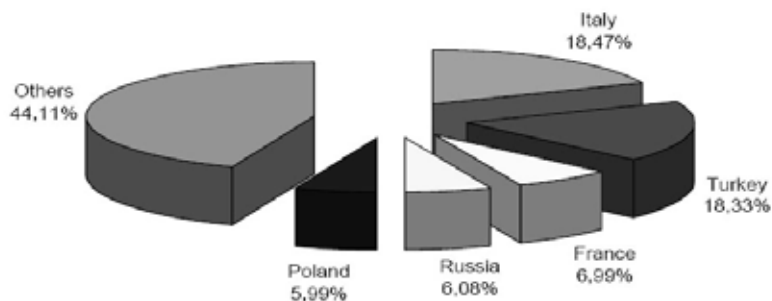


Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w dokumencie „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/.

Największej liczby naruszeń Konwencji dopuściły się Włochy – 1953 orzeczeń Trybunału³⁶, na drugim miejscu uplasowała się Turcja z liczbą 1939 niekorzystnych dla tego państwa orzeczeń Trybunału, następnie Francja z 740 orzeczeniami stwierdzającymi naruszenie Konwencji i Rosja z 643 orzeczeniami na niekorzyść państwa. Na równie niechlubnym piątym miejscu uplasowała się Polska, która na swoim koncie ma 634 niekorzystnych orzeczeń Trybunału. Poniżej wykres prezentujący omawianą statystykę.

³⁶ Konwencji i jej Protokołów dodatkowych.

Wykres 5. Naruszenia Konwencji przez Polskę w latach 1959–2008



Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w dokumencie „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/.

Wskazać w tym miejscu należy, iż wyroki Trybunału w Strasburgu stymulują procesy legislacyjne w porządkach wewnętrznych państw – stron. Pod presją wyroków strasburskich dokonano wiele zmian w prawach krajowych³⁷, co zdecydowanie podniosło poziom ochrony praw człowieka i bezpośrednio przełożyło się na sytuację jednostek w krajach europejskich.

Poza rozstrzygnięciem w konkretnej sprawie, orzeczenia Trybunału wyrażają ważne poglądy dotyczące zgodności określonego prawa lub praktyki z Konwencją³⁸. Podkreślić należy, że wyrok Trybunału stwierdzający naruszenie przez stronę standardów strasburskich ma wymiar nie tylko „prawny”, ale również polityczny. Państwo – strona Konwencji odpowiada bowiem za naruszenie aktów Rady Europy – na arenie międzynarodowej, a sankcją polityczną dla państwa za niewy-

³⁷ W Polsce zmiany dotyczyły różnych gałęzi prawa. Wspomnieć tu wypada o przepisach ustawy z 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego (Dz.U. z 3 sierpnia 1995 r.), na mocy której ustawodawca uchwalił, że organem uprawnionym do stosowania wszystkich środków zapobiegawczych w czasie trwania postępowania przygotowawczego może być tylko i wyłącznie niezależny sąd, a nie jak to było uregulowane przed zmianami, również prokurator. Nowelą do Kodeksu postępowania karnego z 10 stycznia 2003 r. (Dz.U. z 4 lutego 2003 r.) polski ustawodawca dostosował prawo polskie do wymogów Konwencji poprzez zapewnienie obcokrajowcom, którzy nie władają językiem polskim, a występują w roli oskarżonych – prawa do bezpłatnego tłumacza w trakcie procesu. W prawie cywilnym warta wspomnienia jest ustawa z 1 stycznia 2007 r., która była pokłosiem wyroku w sprawie *Hutten-Czapska v. Polska*, nowelizująca Ustawę z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2006 Nr 249, poz. 1833), czy też ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. 2004 Nr 179, poz. 1843), która wprowadziła na gruncie prawa krajowego skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowania.

³⁸ Istotną rolę odegrały tu wyroki pilotażowe Trybunału.

konanie wyroku Trybunału może być zawieszenie lub wykreślenie z członkostwa w Radzie Europy. Państwa skupione w ramach Rady Europy dążą zatem do respektowania zasad konwencyjnych w swych systemach wewnętrznych, zyskując tym samym szacunek innych państw europejskich i umacniając swoją pozycję na arenie międzynarodowej³⁹. Wyrok Trybunału, w którym stwierdzono naruszenie Konwencji lub jej Protokołów dodatkowych

nie zamyka się w układzie procesowym Trybunał – skarżący państwo pozwane. Wyrok ETPCz, w szczególności jeżeli pośrednio kwestionuje konkretne rozwiązania legislacyjne, będzie, a ściślej – powinien rzutować, także na pozostałe umawiające się państwa⁴⁰.

Podsumowanie

Europejski Trybunał Praw Człowieka zмага się obecnie z wieloma problemami natury strukturalnej. Z uwagi na coraz większą liczbę skarg kierowanych do Trybunału, paradoksalnie problem przewlekłości postępowań sądowych dotknął również postępowanie strasburskie. Do czasu wejścia w życie Protokołu nr 14 i zmian proceduralnych, podniesienie standardów w rozpoznawaniu spraw przez Trybunał wydaje się niezwykle trudne. Trybunał musi nadto zмагаć się z coraz bardziej skomplikowaną problematyką podnoszoną w skargach, które to skargi często mają wymiar polityczny lub dotyczą wrażliwych kwestii etycznych.

Jednakże dorobek orzeczniczy Trybunału jest imponujący i mimo że orzeczenia Trybunału są również przedmiotem krytyki, to wskazać wypada, iż pod presją tych orzeczeń w krajach europejskich skupionych w Radzie Europy dokonano wielu korzystnych zmian legislacyjnych, a standardy strasburskie przełożyły się bezpośrednio na wysoki poziom europejskiego przestrzegania praw człowieka, stanowiąc solidne fundamenty systemu ich ochrony.

Jak podkreślił prezes Trybunału w Strasburgu, Europa staje twarzą w twarz z takimi zjawiskami, jak globalizacja, terroryzm czy imigracja, jednakże zjawiska te winny być postrzegane jako wyzwanie dla społeczności europejskiej, by ta chroniła prawa człowieka, opierając się przy tym na właściwych procedurach. Podobnie Trybunał, choć zмага się z wieloma trudnościami, musi je przezwyciężyć, albowiem nie ma innego wyboru⁴¹.

³⁹ Warto w tym miejscu podkreślić, że Rada Europy pełniła rolę przedsionka dla wielu krajów europejskich w czasie ich starań o przyjęcie do struktur Unii Europejskiej.

⁴⁰ P. Grzegorzczak, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6/3, publ. LEX, teza 5.

⁴¹ Por. przemówienie Jeana-Paula Costy z 25 stycznia 2008 r. z okazji otwarcia roku jubileuszowego, Roczny Raport za 2008 r., Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dostępny na www.echr.coe.int.